

〔序文〕

## 国境離島政策の再検討

古 川 浩 司

### はじめに

近年、領土問題との関連で「国境離島」という言葉に注目が集まっている。これに伴い、海上保安庁や自衛隊による領域警備強化の必要性が叫ばれると同時に、二〇一二年六月には「無人国境離島の適切な管理の推進に関する法律案」<sup>〔1〕</sup>、同年一月には「特定国境離島地域の保全及び振興に関する特別措置法案」<sup>〔2〕</sup>が、当時野党であつた自由民主党議員による議員立法として参議院に提出された。このうち、前者は同年九月の国土交通委員会で審議未了となり、後者は委員会審議にすら付されなかつたが、二〇一二年二月の総選挙で自由民主党が政権復帰したことから、その行方に期待も高まっている<sup>〔3〕</sup>。

これらの法律案は、国境離島をその行政区域とする地方自治体にとってその成立が望まれることは間違いない。しかしながら、それだけでは不十分である。というのも、国（中央政府）の財政悪化により、従来の国から地方への財政を通じた地域間格差の是正に依存することには限界があるからである。それは、一九五三年に成立し一〇年

毎に延長されている離島振興法があるにもかかわらず、離島地域がその衰退に歯止めをかけられないことから明らかである<sup>(4)</sup>。したがって、仮に先述した二法案が成立すれば、それなりの効果は予想される<sup>(5)</sup>。特に有人国境離島がその衰退に歯止めがかけられるかと言えば、疑問の残るところである。

とは言え、このような国境離島をめぐる政策に注目が集まったことは、第2次世界大戦後から近年に至るまでなかったと言っても過言ではない。しかしながら、小泉純一郎政権の三位一体改革を契機に国からの補助金（地方交付税交付金や国庫支出金など）が減少する一方で、対岸国の経済発展の影響が日本全体に及ぶ中、国境離島において新たな動きが出始めた<sup>(5)</sup>。そうした動きをいかに国の政策に結び付けるか。それが本特集号のもととなった「国境離島政策の再検討」研究プロジェクトの目的であった<sup>(6)</sup>。

そこで、本特集号では、「国境離島」の中でも、特に沖縄県八重山地域にある一六の島々から構成される「島嶼型海洋自治体」の竹富町及び日本最西端の「国境離島」である与那国町に焦点を当て、その地域政策に関する三本の論文を収録した。詳細な議論はそれぞれの論文に委ねるが、その前提として、ここでは上記の自治体の近年の注目すべき政策を説明しておきたい。

与那国町や竹富町による国境離島を意識した動きは、二〇〇五年三月の与那国「自立・自治宣言」に基づく「与那国・自立へのビジョン」<sup>(7)</sup>に端を発する。これは、二〇〇四年一〇月に実施された住民投票により、平成の大合併の動きに伴って八重山地域で進められていた三市町（石垣市・竹富町・与那国町）の合併ではなく、単独町制を与那国町住民が選択したことを背景に策定されたものである。一方、竹富町では、二〇〇七年七月の海洋基本法の施行を受け、二〇一一年三月に全国で初めて自治体による「竹富町海洋基本計画」<sup>(8)</sup>が策定された。その後、同計画に基づき、沿岸・離島自治体における海域管理のための財源確保に向けた施策をはじめ、数々の取組を行っている<sup>(9)</sup>。

これらの自治体の動きを、「国境離島政策の再検討」という観点から論じたのが、次の三本の論文である。

まず佐道論文は、二〇一二年九月以降、尖閣諸島をめぐり日中間の対立が激化する中で、防衛政策における国と八重山地域の「ズレ」に焦点を当てたものである。すなわち、八重山地域を含む南西諸島の防衛力強化が防衛省により進められる一方で、八重山地域では国民保護法に基づき各自治体に要請されている国民保護計画が今なお策定されていない<sup>⑩</sup>。幸い、第二次世界大戦以後、日本において戦争は起きていない。しかしながら、一九九五年の阪神大震災や二〇一一年の東日本大震災の教訓から明らかのように、国のみに依存してはその被害の抑制には限界があり、国と地方自治体の法制制における連携が必要不可欠であることをこの論文から読み取ることができる。

次に上妻論文は、竹富町海洋基本計画の礎となった海洋基本法の成立過程にも言及しながら、竹富町・与那国町双方の政策課題に基づき、海洋政策あるいは国境地域政策を中心に、あるべき国の政策の方向や課題を提起している<sup>⑪</sup>。竹富町が計画を策定した後の全国の自治体レベルの海洋政策の進展、また、竹富町が提起した各種課題への国の対応などを見る限り、筆者が求めている「住民の安全・安心」や「住民のための制度構築」など、離島の「人の営み」への支援が十分に実施されているとはいえない。しかし、今後、多くの自治体が自ら海洋基本計画を策定することにより、離島自治体のニーズや課題をふまえた、海洋政策の側からの施策の充実が図られることも期待できよう。

最後に土井論文は、「与那国・自立へのビジョン」を支える共同体論を探求する際に、フリードリッヒ・ハイエックの共同体論から得られる示唆を明らかにしたものである。特に、「大きな共同体への拡張が達成される具体的なきっかけとしての「小さな共同体」間の交流の存在」、「伝統は不変ではなく成長し発展する」といった指摘は、八重山地域に限ったことでは必ずしもないとは言え、対岸にある中国や台湾の経済発展が著しい中で、日本という国

家を維持するためにも「生き残り戦略」を余儀なくされている与那国町及び竹富町のこれからの基本認識を考える上で一読の価値があろう。

以上の論文は、テーマや分析方法に違いがあるとは言え、八重山地域を事例とし、かつ、国の支援のみならず、地域の自立及び自律の必要性を指摘している点では共通している。とは言え、同様の「国境離島」は、日本の他の地域にもある。他方、「国境離島」は法律上、まだ定義されていない<sup>⑬</sup>。そこで、本特集号に所収された各論文が、八重山地域のこれからの維持・発展のみならず、他の「国境離島」を抱える地域にも波及していき、それがさらにこの分野における研究ならびに政策の発展に資することを期待して、本論を締めくくりたい。

#### 註

- (1) 詳細は、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johot/kousei/gian/181/pdf/t071800251800.pdf> (二〇一三年二月一六日アクセス) を参照されたい。
- (2) 詳細は、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johot/kousei/gian/181/pdf/t071810021810.pdf> (二〇一三年二月一六日アクセス) を参照されたい。
- (3) 例えば、二〇一三年二月五日に内閣官房に領土・主権対策企画調整室が設置されている。なお、詳細は、[http://www.cao.go.jp/minister/1212\\_j\\_yamamoto/kaiken/2013/0205kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/1212_j_yamamoto/kaiken/2013/0205kaiken.html) (二〇一三年二月二二日アクセス) を参照されたい。
- (4) 改正離島振興法は、二〇一二年六月に成立し、二〇一三年度以降も延長されることになっている。なお、離島を含む日本の国境地域法制に関しては、拙稿「日本の「国境地域」法制 「地域振興」の視点から」(『社会科学研究』第三巻第一号所収)、[http://www.chukyo-u.ac.jp/research/irsa/image/kiyou\\_60/furukawa-040132sosci-chukyo.pdf](http://www.chukyo-u.ac.jp/research/irsa/image/kiyou_60/furukawa-040132sosci-chukyo.pdf) (二〇一三年二月一六日アクセス) を参照されたい。

- (5) 詳細は、例えば、拙稿「越境する日本の境界地域？ 周辺からの「市民社会」形成の可能性」(『国際政治』第一六九号、二〇一二年所収)を参照されたい。
- (6) 本研究プロジェクトは、二〇〇六年度から二〇〇八年度に組織された「日本の国境政策」研究プロジェクトを引き継ぐ形で、二〇〇九年度より二〇一一年度まで活動し、現在の「日本の境界地域論」研究プロジェクトに引き継がれている。
- (7) 「与那国・自立へのビジョン」の全文は、<http://www.town.yonaguni.okinawa.jp/project/zirtsu.htm> (二〇一二年二月一七日アクセス)。
- (8) 「竹富町海洋基本計画」の全文は、[http://www.town.taketomi.lg.jp/division/index.php?content\\_id=148](http://www.town.taketomi.lg.jp/division/index.php?content_id=148) (二〇一二年二月一七日アクセス)。
- (9) 最近では、二〇一三年一月に「地方自治体の海洋政策に関するシンポジウム・海域管理のための財源を考える」が開催されている。この結果概要に関しては、<http://src-hokudai-ac.jp/jbsn/event/event-13-004.html> (二〇一三年一月一七日アクセス)を参照されたい。
- (10) 石垣市では、平成二四(二〇一二年)年度中に、石垣市国民保護計画の策定を終了する予定である(『八重山日報』二〇一三年二月一六日)。なお、石垣市国民保護計画に関しては、[http://www.city.ishigaki.okinawa.jp/100000/100100/sub\\_page\\_13.html](http://www.city.ishigaki.okinawa.jp/100000/100100/sub_page_13.html) (二〇一三年一月九日アクセス)を参照されたい。
- (11) 上妻毅氏は、「与那国・自立へのビジョン策定推進協議会」及び「竹富町海洋基本計画策定委員会」の委員を務められていた。
- (12) 先述した「地方自治体の海洋政策に関するシンポジウム」では、石垣市の中山義隆市長より石垣市海洋基本計画の策定作業が進んでいることが紹介され、与那国町の外間守吉町長も計画策定に意欲を示した(『八重山日報』二〇一三年二月二日)。
- (13) この問題に関しては、拙稿「境界自治体」とは何か「その機能から考える」(岩下明裕編『日本の「国境問題」』藤原書店、二〇一二年所収)を参照されたい。